

ТОРЖЕСТВЕННАЯ ЛИНЕЙКА – это преступление?



Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук

Многочисленность российских законов, нередко противоречащих друг другу, накладывает на руководителей школ обязанность разбираться в хитросплетениях российского права, чтобы не попасть под ответственность. Всё больше директоров школ «награждаются» уголовными делами, а руководителя, не привлекавшегося к административной ответственности, скоро будет трудно найти. При этом привычные школьные мероприятия могут быть объявлены правонарушением и даже преступлением.

- *законодательная регламентация* • *публичное мероприятие* • *митинг*
- *собрание* • *демонстрация* • *шествие*

Что такое «торжественная линейка»

Это традиционное праздничное мероприятие в начале каждого учебного года, посвящённое Дню знаний. Федеральное законодательство прямо не регламентирует проведение торжественных линеек, хотя торжественные линейки упоминаются в некоторых подзаконных нормативных правовых актах и письмах федеральных органов исполнительной власти. Так, например, в Письме Минобрнауки России от 28.03.2013 № ДЛ-65/08 «Об установлении требований к одежде учащихся» говорится о том, что в дни проведения праздников и торжественных линеек учащиеся должны быть в парадной одежде.

На местах органы власти часто детально регламентируют проведение

торжественных линеек и прямо приказывают своим подчинённым — чиновникам принимать участие в торжественных линейках. Например, в Москве префекты издают распоряжения, которыми предписывают главам управ принять участие в торжественных линейках и праздниках Первого звонка, оказать содействие в проведении Дня знаний. Более того, даже утверждаются списки сотрудников префектуры, управ районов, окружных управлений образования для участия в торжественных линейках, празднике Первого звонка и торжественном празднике «Посвящение в студенты» в образовательных учреждениях округа.

В городе Орёл ежегодно издаются постановления администрации города

о проведении в муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждениях города торжественных линеек, посвящённых Дню знаний. Этими постановлениями прямо приказывают Управлению образования, руководителям муниципальных общеобразовательных учреждений провести торжественные линейки, посвящённые Дню знаний, в определённый день.

Персональную ответственность за организованное проведение торжественных мероприятий, охрану жизни и здоровья учащихся, педагогических работников и других участников названных мероприятий, противопожарную безопасность, антитеррористическую защищённость зданий и пришкольных территорий учреждений образования возлагают, естественно, на руководителей муниципальных бюджетных образовательных учреждений. А соответствующим структурным подразделениям администрации города предписывают организовать взаимодействие с органами внутренних дел, со службами противопожарной безопасности при проведении линеек.

Постановлением администрации утверждаются Положения о проведении ежегодного городского мероприятия «День знаний», в которых записано (цитирую дословно):

«Ежегодное городское мероприятие «День знаний» (далее — мероприятие) проводится с целью повышения престижа получения школьных знаний и умений в детской и подростковой среде, чествования лучших учащихся, родителей и педагогов, оказания моральной и материальной поддержки первоклассникам и их родителям. Основные задачи мероприятия: предоставление возможности главе администрации, депутатам Собрании депутатов, руководителям и представителям предприятий, общественных организаций поздравить участников образовательного процесса с новым учебным годом, оказать материальную помощь образовательным учреждениям, детям и их родителям; создание праздничной атмосферы в городском округе в первый день школьных занятий».

Оказывается, повышение престижа получения школьных знаний и умений достигается посредством поздравления главы администрации и местных депутатов... Хотя, конечно, моральная поддержка первоклассников со стороны чиновников дорогого стоит.

Созданы также Положения о порядке проведения мероприятий, посвящённых Дню знаний, в соответствии с которыми торжественные линейки проводятся в каждом образовательном учреждении городского округа, а их проведение организуют руководители образовательных учреждений. Составляется график присутствия на линейках и поздравления от имени главы округа руководителей органов местного самоуправления, руководителей управлений и отделов администрации, депутатов всех уровней, представителей шефствующих предприятий.

В качестве основных целей Дня знаний определено: формирование гражданского самосознания значимости знаний в жизни человека; привлечение внимания организаций и учреждений города к сфере образования с целью дальнейшего взаимодействия в вопросах образования и воспитания, оказание шефской помощи. Задачами Дня знаний определено информирование населения о вкладе органов местного самоуправления, а также отдельных учреждений в сферу образования, информирование учащихся и родителей о достижениях учащихся и педагогов.

Как видим, при отсутствии законодательной регламентации торжественных линеек чиновники ставят цели и задачи при проведении таких мероприятий в пределах своих умственных способностей, некоторые даже считают, что торжественная линейка просто повод попиариться перед местным населением, и отражают это в своих нормативных правовых актах.

Если же пиар чиновника на торжественной линейке получается скорее отрицательным, то чиновник стучит кулаком

по столу, топает и требует наказать директоров, неподобострастно отозвавшихся о «начальстве».

Есть даже случаи, когда в действиях директора школы или училища при проведении торжественной линейки пытались найти состав правонарушения. Был случай, когда прокуратура пыталась назвать «не так как надо» проведённую линейку... митингом; поскольку при проведении торжественной линейки был нарушен порядок проведения митингов, директора можно привлечь к административной ответственности.

Торжественная линейка – митинг?

Звучит непривычно и требует детального разбирательства, что же такое митинг и какие требования при его проведении должны соблюдаться. И можно ли торжественную линейку в школе посчитать в соответствии с действующим законодательством митингом?

Обратимся к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Для целей этого федерального закона используются следующие основные понятия:

1) *публичное мероприятие* — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;

2) *собрание* — совместное присутствие граждан в специально отведённом или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

3) *митинг* — массовое присутствие граждан в определённом месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

4) *демонстрация* — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и других средств наглядной агитации;

5) *шествие* — массовое прохождение граждан по заранее определённому маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

В рамках торжественной линейки имеет место массовое присутствие граждан (педагогов, учащихся и их родителей, в частности) в определённом месте (у здания школы, например). Начало учебного года — День знаний — актуальная проблема? А выражение радости или, напротив, печали по поводу начала учебного года — это публичное выражение общественного мнения?

Я специально привёл несколько определений, так как доблестные прокурорские работники могут пойти дальше и признать шествием выпускной вечер в школе, если выпускники решат по традиции пойти от школы к фонтану (например). А уж если у них будут в руках воздушные шарик с эмблемой школы или просто смайликом, то могут их признать «иными средствами наглядной агитации», и тогда это уже будет обозвано целой демонстрацией.

Однако если считать школьные мероприятия (торжественные линейки, выпускные вечера и т.д.) публичными мероприятиями, то необходимо выполнять требования Федерального закона № 54-ФЗ. Причём требований в законе установлено много, а их нарушение влечёт немалую административную ответственность.

Самое главное, что организатор публичного мероприятия не вправе его проводить, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Организатор публичного мероприятия обязан:

- 1) подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия;
- 2) не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;
- 3) обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или изменённых в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления;
- 4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона;
- 5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных настоящим федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной

власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;

- 6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;
- 7) обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;
 - 7.1) принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создаёт угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу;
- 8) обеспечивать сохранность зелёных насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;
- 9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;
- 10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак;
- 11) требовать от участников публичного мероприятия не скрывать своё лицо, в том числе не использовать маски, средства

маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

Торжественная линейка — не митинг!

Судьи понимают, что линейку в школе никак нельзя признавать митингом, также как публичными мероприятиями не являются, например, собрание членов трудового коллектива, собрания учащихся, собрания членов садоводческого товарищества, членов ТСЖ, и на проведение таких собраний, торжественных линеек не требуется предварительного уведомления местных властей.

Цель публичного мероприятия в соответствии с законом — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

На торжественной линейке никаких требований «по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» не выдвигается, а имеет место поздравление с началом нового учебного года учащихся и их родителей, педагогов и других присутствующих.

На принципиальное различие в характере регулируемых правоотношений при созыве и проведении собраний граждан как публичных мероприятий (регулируются Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») и собраний, проводимых, например, при осуществлении гражданами России своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления (регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), указал, в частности, Верховный Суд РФ в определении от 26 января 2005 года по делу № 71-Г04-25.

Применительно к торжественной линейке, проведённой в профессиональном училище¹, городской суд принял постановление по делу об административном правонарушении, в котором указал на отсутствие в действиях директора училища состава такого правонарушения и прекратил производство по делу.

Суд установил, что директором учреждения и общественными деятелями была высказана личная позиция относительно прекращения деятельности профессионального училища как самостоятельного учебного учреждения, а также пожелания учащимся в новом учебном году, что не противоречит целям и задачам проведения торжественной линейки, а именно «формированию гражданского самосознания значимости знаний в жизни человека; привлечению внимания организаций и учреждений города к сфере образования с целью дальнейшего взаимодействия в вопросах образования и воспитания, информированию населения о вкладе отдельных учреждений и организаций городского округа в сферу образования; информированию учащихся и родителей о достижениях учащихся и педагогов; формированию мотивации на успешное начало учебного года». Другие лица каких-либо требований не формулировали и не выдвигали, участвовали в проводимом мероприятии добровольно.

Далее суд указал на то, что присутствие на линейке строго определённого круга лиц — преподавателей, учащихся и их родителей, проведение линейки на территории училища непосредственно у входа в учебное заведение, т.е. без цели привлечения внимания к мероприятию и участию в нём неограниченного круга лиц, не позволяет сделать вывод о массовости и публичности проводимого мероприятия.

¹ Вифлеемский А.Б. «Права-то у них есть...» // Народное образование. 2013. № 10.

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Минобрнауки РФ в ответ на просьбу дать разъяснение о формах проведения Дня знаний в общеобразовательных организациях сообщает:

1. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 июня 1984 г. № 373-ХІ день 1 сентября объявлен всенародным праздником — Днём знаний.

2. В образовательной практике линейкой называют торжественное построение учащихся, посвящённое праздничным, памятным и иным событиям в жизни страны, региона, школы.

3. Согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» митинг есть массовое присутствие граждан в определённом месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Таким образом, День знаний по сути своей не является митингом. Торжественная линейка и митинг — это разные формы проведения мероприятий, имеющие целевую и содержательную специфику.

(Справочно. Согласно части 6 статьи 34 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации (далее — Федеральный закон) в общеобразовательных организациях Российской Федерации не допускается принудительное привлечение учащихся к участию в агитационных кампаниях и политических акциях).

4. Образовательная организация, обладая автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов, свободна в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым конкретной школой образовательным программам (статья 28 Федерального закона).

Таким образом, формы проведения Дня знаний школа определяет самостоятельно. Торжественная линейка — это общепринятая, традиционная (но не единственно возможная) форма проведения данного праздника.

5. Согласно статье 89 Федерального закона управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учёта общественного мнения и имеет государственно-общественный характер. Традиционно на мероприятиях, посвящённых Дню знаний, в числе приглашённых присутствуют родители (законные представители) учащихся, общественность, представители муниципальных и региональных органов государственной власти, деятели науки, искусства, спорта и т.д. Выступление на указанных мероприятиях может инициировать каждый желающий. Состав приглашённых лиц и выступающих определяется школой самостоятельно при участии органов школьного самоуправления (управляющего, педагогического совета, советов учащихся, родителей).

Содержание выступлений директора, общественных деятелей, а также «разыгранная учащимися сценка похорон учебного заведения также не даёт судье оснований считать проводимую линейку несогласованным митингом».

На основании этого анализа суд пришёл к такому выводу: проведение «перед началом учебного года торжественной линейки, в том числе с использованием театрализованных представлений и с участием общественных деятелей, митингом не является, при этом необходимость направления предварительных уведомлений о проведении торжественных линеек, а также выполнение организатором линейки требований, предъявляемых Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» к данным публичным мероприятиям, не требуется».

* * *

Итак, торжественная линейка всё же пока ещё не митинг, даже если имела место неприятная для чиновников театрализованная сценка похорон образовательного учреждения и говорилось на линейке о несогласии с решениями чиновников об его реорганизации.

Учитывая, что процессы реорганизации проходят по всей стране и всё чаще учащиеся школ и их родители высказывают несогласие с такой «оптимизацией» образования, особенно на селе, следует иметь в виду, что при определённых условиях протестные мероприятия могут посчитать митингами и иными публичными мероприятиями, требующими в России согласования с властями.

Если будут транспаранты, лозунги, если будут высказываться требования, то решение суда может быть и другим. Поэтому протестовать в нашей стране следует нестандартно и креативно. **НО**